Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 711/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	383/2024
Persona reclamante	Grupo Municipal del Partido Popular
Representante	*XXX*
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Pulianas
Artículos	24 LTPA; 24 LTAIBG. 77 LRBRL; 14, 15 y 16 ROF
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

1. Mediante escrito presentado el 14 de abril de 2024, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 2 de abril de 2024, la siguiente solicitud de información:

> *"(…) Por todo ello, le reitero la solicitud, que le he formulado en distintas sesiones de los órganos colegiados, celebrados, desde la constitución de esta Corporación, tras las elecciones Municipales del 28.05.23, a nivel personal o mediante lo señalado por el Grupo Municipal del Partido Popular (P.P.), en el que me encuentro integrado, de que me facilite el acceso a todos los expedientes que obran en los servicios de esta Corporación, por vía electrónica, una vez que debe primar el principio de acceso a la información preferentemente por esa vía, y considerando que en cuanto a lo señalado en el ROF de que se facilitará "en las dependencias municipales" será a través de la sede electrónica, a la que se refiere el art. 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que es desde donde se interactúa, mediante la integración del Ayuntamiento, en alguna plataforma de gestión documental, como herramienta esencial para el funcionamiento electrónico del sector público, mediante la tramitación inmediata de mi alta, en mi calidad de Concejal de la Corporación, en el Gestor Documental que se viene utilizando en este Ayuntamiento desde su implantación, hace años, con las restricciones previstas en el mismo en cuanto a sólo facilitarlo para la consulta, lo que es posible, una vez que es algo que, en su momento, facilité a los Concejales de esta Corporación, como usted conoce de primera mano, considerando, de forma motivada, en su caso, los límites al acceso*

que se determinan en la Ley de Transparencia y o en cuanto a la ponderación con el derecho fundamental de la persona al honor, la intimidad y la propia imagen por contener datos de carácter personal para los que no se solicita acceso alguno en este momento.

Se solicita el desglose, para su incorporación a este escrito, de todas las actas de las sesiones celebradas por los órganos colegiados de esta corporación (plenos y comisiones informativas a los que he asistido), desde la constitución de esta nueva corporación, tras las elecciones municipales celebradas el 28.05.23, en las que constan todas las peticiones de acceso a expedientes y a la plataforma de gestor documental del ayuntamiento que, como se ha indicado, a la fecha, no se han cumplimentado".

2. El 10 de mayo de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye documentación relacionada con la petición de información. En concreto, se adjunta el Decreto de Alcaldía nº 295/24, de 8 de abril de 2024, notificado el 9 de abril de 2024, y el Informe de Secretaría, ambos, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

- Decreto de Alcaldía , nº 295/24, de 8 de abril de 2024.

"(…) CUARTO. Por lo que respecta a la petición de acceso a todos los expedientes que obran en los servicios de la Corporación, por vía electrónica en el Gestor documental que viene utilizando este Ayuntamiento, en primer lugar aclarar que se trata de un supuesto de acceso a la información de los incluidos en el artículo 14 del ROF, y que por tanto precisa ser autorizado expresamente por el Alcalde, puesto que el examen de los mismos, puede resultar preciso para el desarrollo de su función, pero ello no conlleva el derecho a obtener fotocopia de los mismos, (Sentencia del TS de 21 de abril de 1997,EDJ 1997/4121, entre otras...) puesto que el derecho de fotocopia no está amparado por el art. 23 del CE, ya que se limita a los casos de acceso libre de los concejales a la documentación (y con limitaciones), y a los que casos que así lo autorice el Alcalde. Así que el Alcalde en su resolución podrá indicar una fecha, lugar y hora donde se llevará a cabo la consulta, que deberá efectuarse con los requisitos del artículo 16 del ROF..."

Los criterios jurisprudenciales, se resumen en lo siguiente:

1) El derecho fundamental al cargo público inherente al cargo de Concejal, se satisface con garantizar el derecho a la información y como establece la jurisprudencia, dadas las funciones de control y fiscalización del cargo de concejal, es difícil pensar, que fuera de los casos en que deba protegerse los derechos constitucionales al honor, intimidad, o la propia imagen o los supuestos de secreto oficial, puedan existir otros supuestos en los que el Alcalde no pueda autorizar el acceso a la información municipal, aunque nada obsta a que esta información no sea facilitada en bloque, sino de modo paulatino y progresivo.

2) Una cosa es el derecho de acceso a la información, y otra bien distinta es el derecho a obtener una copia indiscriminada de toda la documentación existente en los archivos municipales, de tal modo que si el Concejal hace una petición individualizada y no indiscriminada, sí debería accederse a su petición, pero si es de gran volumen o indiscriminada, pueda denegarse, ponderando en la resolución que se dicte la perturbación del principio de eficacia contenido en el artículo 103 de la Constitución Española.

Aplicando todo lo expuesto al caso concreto del acceso a la plataforma GESTIONA, en primer lugar aclarar, que todos los concejales del Ayuntamiento de Pulianas, han sido dados de alta en la plataforma en calidad de corporativos, y disponen como ya he explicado en el cuerpo de de este informe, de una vía acceso que les permite el acceso electrónico a los

expedientes de los asuntos que van a ser objeto de debate y deliberación en los órganos colegiados de los que forman parte y de acceso a otros expedientes, previa solicitud y resolución de Alcaldía. A la vista de lo expuesto, creo que es importante matizar, que el acceso a la información en los supuestos del art.14 ROF, le corresponde autorizarlo al Alcalde y debo añadir que a la vista de la naturaleza variopinta de los múltiples expedientes que se tramitan anualmente en el Ayuntamiento, en el año 2023 más de 2.000 expedientes, y que actualmente se permite su acceso, generalmente, al cargo electo responsable de la gestión del expediente y a los funcionarios públicos de los correspondientes departamentos que tienen encomendada su tramitación.

Dicho esto, considero que el otorgamiento de un acceso con permisos para ver , podría equivaler a la entrega de una todos los expedientes copia permanente e indiscriminada de la totalidad de los expedientes y por ende del registro de entrada y salida de documentos, de tal forma que en lugar de entregarla en soporte papel, se entregaría en formato electrónico, y permanentemente se podría consultar. En este orden de ideas, considero pertinente analizar la incidencia de la normativa sobre protección de datos en el derecho de acceso a la información por los cargos públicos. Entiendo que la regulación legal del derecho de acceso a la información por los concejales proporciona a los miembros del Ayuntamiento la autorización legal requerida por la LOPD para acceder a información que contenga datos de carácter personal, salvo de aquellos que puedan afectar al honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen.

Efectivamente, el desarrollo de la función de control del gobierno municipal por parte de los concejales, incardinado en el derecho fundamental de la participación política, no implica la existencia de un derecho absoluto de acceso a toda la documentación obrante en la Corporación Municipal, debiendo dicho derecho ponderarse por la expresa regulación que nuestro Ordenamiento efectúa de otros derechos fundamentales, en particular de los derechos al honor, a la intimidad o a la propia imagen (artículo 18 CE) que tienen una conexión más o menos directa con los datos de carácter personal. Hay una cierta tendencia en asimilar el concepto de información que puede vulnerar el derecho al honor, la intimidad o la propia imagen con la información o documentación que contiene meros datos personales, cuando en realidad el ejercicio de estos derechos fundamentales solo se vería afectado o condicionado en relación con una categoría muy concreta de datos personales, que son los especialmente protegidos a los que se refiere el artículo 9.1 del RGPD : "…. datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientación sexuales de una persona física".

Un acceso indiscriminado por los concejales a la totalidad de la información obrante en el Ayuntamiento, su alta en el sistema no como corporativos/as, que es un rol del que ya disponen en la actualidad, si no como usuario del sistema, con acceso a todos los expedientes, no disponiendo la plataforma de un mecanismo que permita, respecto a los usuarios con permiso para " Ver todos los expedientes ", el establecimiento de filtros de disociación o anonimización, en relación a los expedientes que pueden contener esos datos especialmente protegidos o sensibles, podría suponer un riesgo para la correcta protección de la información personal de los afectados, en los supuestos de acceso de información a expedientes que contengan este tipo de datos personales especialmente protegidos o íntimos sería necesario llevar a cabo una previa disociación (por ejemplo, datos indiciarios de salud, parejas de hecho, consumo de drogas...), cautela que, en algunos casos resultaría

conveniente extender a datos personales excesivos o innecesarios (dirección, teléfono...). Todo ello sin perjuicio de que, en ocasiones concretas, la función de control político que legitima el acceso a la información podría hacer necesario que el concejal conociera esos datos especialmente protegidos.

Para concluir, considero que el acceso indiscriminado a toda la información contenida en la totalidad de los expedientes electrónicos de la Corporación, podría afectar a los datos sensibles o especialmente protegidos de las personas físicas, que son los referidos a la ideología, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual y la comisión de infracciones penales, administrativas o disciplinarias y debiera permitirse el acceso únicamente a aquellas personas que se determine en cada momento, básicamente, al cargo electo responsable de la gestión los expedientes que contengan estos datos sensibles y a los funcionarios públicos correspondientes.

A la vista de lo expuesto, y teniendo en cuenta las herramientas que ofrece la plataforma GESTIONA, considero que tras el análisis de la petición, existen dudas razonablemente fundadas de lesionar otros derechos por lo que estimo vigente el sistema de acceso previsto en la legislación de régimen local art.14 ROF, que al margen de los supuestos analizados de acceso directo, permite el acceso a la información previa solicitud individualiza del concejal / la, ponderación de posibles intereses en colisión y resolución posterior del Alcalde, ya que los concejales veríanigualmente satisfecho su derecho de acceso a la información y el Ayuntamiento actuaría conforme a la legalidad vigente y podría instrumentalizarse su derecho mediante acceso a los expedientes autorizados a través de la plataforma electrónica GESTIONA…].”

Vista la propuesta de resolución PR/2024/362 de 8 de abril de 2024.

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Denegar las peticiones formuladas por los Sres. Concejales Denegar del Grupo Partido Popular, citadas anteriormente, de acceso a todos los expedientes que obran en los servicios de la Corporación, dado que el acceso indiscriminado a toda la información contenida, en la totalidad de los expedientes electrónicos de la Corporación, podría afectar a los datos sensibles o especialmente protegidos de las personas físicas, que son los referidos a la ideología, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual y la comisión de infracciones penales, administrativas o disciplinarias.”

- Informe de la Secretaría del Ayuntamiento de Pulianas:

“(…) QUINTO. Respecto de la solicitud de desglose de las actas en las que constan las peticiones de acceso a expedientes y a la plataforma gestiona.

Considero oportuno indicar que los cargos electos, en el ejercicio de sus funciones de control y fiscalización, tienen derecho a efectuar preguntas en los plenos ordinarios. En ocasiones, esas preguntas pueden tener por objeto acceder a determinada información pública existente en la entidad local. Es frecuente que formulen preguntas o ruegos diversos a lo largo de los debates de los diferentes asuntos, no solo en las sesiones de pleno sino también en las sesiones de otros órganos colegiados y es también frecuente que se solicite la emisión de informes por el personal funcionario, en relación a las cuestiones que son objeto de intensos debates. Es evidente, que la tarea de diferenciar si la pregunta realmente constituye una solicitud de acceso a la información pública o, por el contrario, pretende conocer un pronunciamiento, posición o valoración política, no es una tarea fácil. Además

respecto a la tarea de desglose de la información solicitada por el concejal, debe tenerse en cuenta, que la jurisprudencia ha venido declarando que el derecho al acceso a la información debe limitarse a la documentación previamente elaborada y existente en las dependencias administrativas, sin que sea equiparable este derecho a la información a un derecho genérico a obtener nuevos informes sobre determinados asuntos (STS de 5 de noviembre de 1999), principio éste que ha sido confirmado en virtud de la LTBG al disponer que serán inadmitidas aquellas solicitudes de información que requieran una acción de reelaboración (art. 18.1c)

Tercero Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"(…) Su Sría el Alcalde, por Decreto nº 295/24, de 08.04.24, (E.E. 503/24; Proced.: Dcho de acceso a la información pública por parte de los Cargos Públicos;

Interesado: (nombre y apellidos del reclamante), notificación, por vía electrónica, de 09.04.24, reitera su negativa, a mi acceso, en mi calidad de Concejal de la Corporación, a los expedientes que obran en los distintos Servicios del Ayuntamiento, solicitada, mediante escrito de 02.04.24, sólo para aquellos que no lo tengan limitado por cuanto se determina en la Ley de Transparencia y o en cuanto a la ponderación con el derecho fundamental de la persona al honor, la intimidad y la propia imagen por contener datos de carácter personal para los que no se solicita acceso alguno en este momento, señalando en su Decreto que, a pesar de lo indicado en mi petición, lo hace porque el acceso a todos los expedientes que obran en los servicios de la Corporación, dado que el acceso indiscriminado a toda la información contenida, en la totalidad de los expedientes electrónicos de la Corporación, podría afectar a¿¿

Por tanto, vemos que se pide un acceso limitado y, sin embargo, se deniega algo que no es lo solicitado, a todo y de forma indiscriminada, se señala.

Se entiende por ello, que se está vulnerando mi -nuestro- derecho de información regulado en los arts. 77 LBRL y 14, 15 y 16 ROF, antes citados, con lesión del derecho fundamental de participación política proclamado en el art. 23 CE., del que este Concejal es titular. Se burla, por tanto, toda la jurisprudencia reciente de interpretación de este derecho y, reitero, cuanto se determina en las normas de transparencia y mejora de la Gobernanza, motivo por el que se pide amparo a ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía mediante este escrito.

Concretamente, en dicho escrito de 02.04.24, se reitera la solicitud, de que me facilite el acceso a todos los expedientes que obran en los servicios de esta Corporación, por vía electrónica, a través de la sede electrónica, mediante la tramitación inmediata de mi alta, en mi calidad de Concejal de la Corporación, en el Gestor Documental que se viene utilizando en este Ayuntamiento desde su implantación, hace años, con las restricciones previstas en el mismo en cuanto a sólo facilitarlo para la consulta, lo que es posible, considerando, de forma motivada, en su caso, los límites al acceso que se determinan en la Ley de Transparencia y o en cuanto a la ponderación con el derecho fundamental de la persona al honor, la intimidad y la propia imagen por contener datos de carácter personal para los que no se solicita acceso alguno en este momento.

Asimismo, y en relación a lo que se establece, en los siguientes términos, como derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la Constitución (CE)

Por tanto, vemos, con claridad, que no se contesta a lo que se solicita, no he pedido un acceso indiscriminado, se han hecho salvedades, y se ha fundamentado a nivel Constitucional y de normas específicas de desarrollo, el derecho que me asiste de acceso, que se conculca, para la consulta de los expedientes que obran en los distintos servicios, con las restricciones que procedan y justifiquen la exclusión, lo que es factible, sin coste alguno, a través de la Plataforma de Gestión contratada, y la obligación a la que estoy sometido, la de procurar o llevar a cabo el control y fiscalización de la gestión municipal, lo que se pretende burlar, así como hacer posible la representación política de los vecinos.

Se acompaña copia de los documentos citados y se solicita el desglose y o incorporación de todas las actas de los órganos colegiados (Pleno y Comisiones informativas) en las que hemos participado, en las que obran nuestras peticiones, desde la constitución de esta Corporación, tras las elecciones municipales del 28M (28.05.23), de acceso a los expedientes municipales, lo que su denegación, hace imposible el ejercicio correcto de cualquier acción política y de participación."

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 29 de abril de 2024, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de la misma fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 10 de mayo 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local (LRBRL), establece que el plazo máximo de de resolución de las solicitudes presentadas por los miembros de las Corporaciones locales será de cinco días naturales a partir del día siguiente al que se hubiera presentado.

A su vez, el artículo 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), establece que la petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 9 de abril de 2024, y la reclamación fue presentada el 14 de abril de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Competencia del Consejo para conocer de la reclamación formulada.

Las solicitudes de información pública de las que trae causa la presente reclamación fueron formuladas frente el Ayuntamiento reclamado por un concejal en representación de su grupo municipal, invocando el artículo 77 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) invocando los artículos 14 a 16 ROF, invocando su condición de cargo electo.

Este Consejo había venido inadmitiendo a trámite aquellas reclamaciones presentadas frente a resoluciones expresas o por silencio administrativo presentadas por los miembros electos de las entidades locales cuando las fundamentaban expresa y únicamente en el artículo 23.1 CE, 77 LRBRL o 16 ROF. Sin embargo, a partir de la Resolución 779/2022, y como resultado de diversos pronunciamientos judiciales (especialmente la Sentencia núm. 312/2022, de 10 de marzo, dictada por la sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo), este Consejo admite a trámite estas reclamaciones. Las Resoluciones 780/2022, 32/2023 y 50/2023 confirmaron esta doctrina, que afirma, no solo la admisión a trámite de la reclamación, sino también la aplicación preferente del régimen de acceso a la información contenido en la normativa de régimen local, siendo de aplicación supletoria la de transparencia. En este sentido, la Sentencia 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020) lo indica en su Fundamento Jurídico Tercero.

Cuarto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

El artículo 77 LRBRL establece que "*Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función".*

Los artículos 14. 2 y 3 del ROF establecen que:

2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.

Además, el artículo 15 del ROF establece que *los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:*

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

A su vez, el artículo 5.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía se remite a la legislación básica sobre régimen local en lo que corresponde al estatuto de los miembros de las corporaciones locales andaluzas.

Por su parte, constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Quinto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. Con la solicitud de información origen de la presente reclamación la persona reclamante formula dos pretensiones**:**

-Por un lado, acceso a todos los expedientes que obran en los servicios de la Corporación, por vía electrónica, a través del alta en el Gestor documental que utiliza el Ayuntamiento con las restricciones previstas en el mismo en cuanto a sólo facilitarlo para la consulta, considerando, de forma motivada, en su caso, con los límites al acceso que se determinan en la Ley de Transparencia en cuanto a la ponderación con el derecho fundamental de la persona al honor, la intimidad y la propia imagen respecto de los que puedan contener datos de carácter personal para los que no se solicita acceso alguno

- Y por otro, solicitud de desglose de las actas en las que constan las peticiones de acceso a expedientes y a la plataforma gestiona.

La entidad reclamada responde la solicitud mediante Decreto nº 295/24, de 8 de abril de 2024, por el que se deniega la petición formulada de acceso a todos los expedientes que obran en los servi-

cios de la Corporación, argumentado que *"supone un acceso indiscriminado a toda la información contenida, en la totalidad de los expedientes electrónicos de la Corporación, y que podría afectar a los datos sensibles o especialmente protegidos de las personas físicas, que son los referidos a la ideología, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual y la comisión de infracciones penales, administrativas o disciplinarias."*

De la lectura de la reclamación de la persona reclamante parece desprenderse que no está conforme con la contestación dada por el Consistorio.

2. Con carácter previo, debemos introducir una matización a lo referido a la primera solicitud de información. Y es que se solicitó el acceso a todos los expedientes que obraran en poder de la entidad, mediante el alta del solicitante como usuario de la aplicación informática de gestión de los expedientes. Esta petición encierra una cierta contradicción si la relacionamos con el concepto de información pública antes descrito. Este incluye a aquellos contenidos o documentos que obren en poder de la entidad en el momento de realizarse la petición. Esto es, no incluye la información futura que pueda generarse o adquirirse por la entidad. Sin embargo, y salvo limitación técnica, el acceso a una aplicación informática permitiría el acceso tanto a la documentación existente en el momento del alta como a la futura que se fuera incorporando.

Por ello, debemos entender que el objeto de la reclamación es el acceso a los expedientes existentes en la aplicación a fecha de presentación de la solicitud. Y es que de ser interpretada la petición de otro modo, lo solicitado -el alta en la aplicación- no estaría incluido en el concepto de información pública previsto en el artículo 2 a) LTPA, ya que lo que se pide no es una documentación o contenido que obre en poder de la entidad, sino que esta realice una actuación material (darle de alta como usuario). Procedería pues inadmitir la reclamación si la solicitud se interpretara de ese modo.

Cuestión distinta sería cómo materializar el acceso. Esto es, como limitarlo al contenido de los expedientes existente en el momento de realizar la petición. Algo que en todo caso podremos tener en cuenta a la hora de resolver esta reclamación.

3. Realizada la aclaración anterior, resulta preciso examinar a continuación si la respuesta ofrecida a la primera petición ha sido conforme con la normativa de aplicación. La entidad reclamada argumenta en su resolución los siguientes motivos.

Por un lado, que los concejales pueden acceder electrónicamente, al haber sido dados de alta en la plataforma en calidad de corporativos, a aquellos expedientes de los asuntos que van a ser objeto de debate y deliberación en los órganos colegiados de los que forman parte; y para el acceso a otros expedientes, se dará previa solicitud y resolución de Alcaldía

Por otro, indica que el acceso a dicha información, teniendo presente la multitud y variedad de expedientes (en el año 2023 más de 2.000 expedientes), ha de autorizarlo el Alcalde de conformidad con el art.14 ROF. Y que actualmente se permite su acceso, generalmente, al cargo electo responsable de la gestión del expediente y a los funcionarios públicos de los correspondientes departamentos que tienen encomendada su tramitación.

Continua la entidad reclamada sopesando que otorgar un acceso de ese tipo equivaldría a la entrega de una posible copia permanente e indiscriminada de la totalidad de los expedientes, no en soporte papel, pero sí en formato electrónico; y tras proceder a analizar la incidencia de la normativa sobre protección de datos en el derecho de acceso a la información por los cargos públicos, concluye considerando que el acceso indiscriminado a toda la información contenida en la totalidad de los expedientes electrónicos de la Corporación podría afectar a los datos sensibles o especialmente protegidos de las personas físicas (los referidos a la ideología, religión, creencias,

origen racial, salud, vida sexual y la comisión de infracciones penales, administrativas o disciplinarias). Y en tal caso, debiera permitirse el acceso únicamente al cargo electo responsable de la gestión los expedientes que contengan estos datos sensibles y a los funcionarios públicos correspondientes.

Por ello, la entidad reclamada deniega el acceso, considerando que existen dudas razonables de posible lesión de otros derechos concediendo un acceso directo a través la plataforma "GESTIONA", estimando vigente el sistema de acceso previsto en la legislación de régimen local (artículo 14 ROF), que permite el acceso a la información previa solicitud individualiza del concejal, ponderación de posibles intereses en colisión y resolución posterior del Alcalde, y viendo los concejales igualmente satisfecho su derecho de acceso a la información

No obstante, la persona reclamante en su reclamación manifiesta disconformidad con esta respuesta dada por el Consistorio, que procedemos a analizar.

Se planteada la cuestión de posibilitar dar acceso a los concejales a *"todos los expedientes que obran en los servicios de la Corporación"* mediante un alta en la plataforma GESTIONA, con permiso superior al que ya disponen en calidad de corporativos, es decir, un acceso al sistema informático de manera libre, directa, permanente y continuada en el tiempo. Y para ello es necesario analizar dos cuestiones: la exigencia vigente de una previa autorización para acceder a expedientes respecto a los que no ostentan la condición de responsables de la gestión; y la incidencia de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

4. El artículo 14 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales (ROF), en relación con el artículo 77 LRBRL, establece el derecho de todos los miembros de las Corporaciones Locales a obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, previa petición al Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno, que se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

Ese reconocimiento general del derecho a la información de la documentación o expedientes que obren en los servicios municipales no significa que este sea ilimitado. De hecho, los artículos 14 y 15 ROF distinguen entre información donde cabe la denegación de manera motivada (entre la que se incluiría este tipo de expedientes); y otra información de libre acceso sin necesidad de autorización previa (supuestos del artículo 15 del ROF), para la que los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado.

Por tanto, salvo en los supuestos del artículo 15 del ROF en los que el concejal no precisa acreditar que está autorizado a que se le facilite la información, en el resto de los casos es preciso que medie una previa petición a la persona titular de la alcaldía, sin perjuicio de que sea carga de la Corporación motivar la denegación del acceso ("acuerdo motivado") cuando no lo considere procedente.

Lo expuesto sería incompatible con el alta de todos los concejales en la plataforma GESTIONA de una manera libre, directa, permanente y continuada que permitiese su acceso directo a "*todos los expedientes que obran en los servicios de la Corporación*" sin previa petición. Nos reiteramos por tanto de que el objeto de la reclamación debe limitarse a dilucidar sobre el acceso a los expedientes obrantes en la entidad en el momento de presentar la solicitud de información.

5. Además de la necesidad de previa petición para acceder a la información, debe tenerse también presente la incidencia del derecho de acceso a la información por los cargos público en el derecho -también fundamental- a la protección de datos.

La información que consta en la plataforma GESTIONA contiene información con datos personales. El tratamiento o utilización de estos datos personales están sometido a los principios y las garantías que se contienen en la normativa de protección de datos.

El artículo 5 del Reglamento General de Protección de Datos (en adelante RGPD) exige que el tratamiento de los datos persones sea lícito. Los requisitos para la licitud del tratamiento se recogen en el artículo 6 RGPD, que establece que todo tratamiento debe contar con una base jurídica que lo legitime, ya sea el consentimiento de la persona afectada o alguna de las demás circunstancias previstas en el mismo precepto. Como por ejemplo que el tratamiento se realice en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, o que sea necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento" (artículo 6.1.c) y e). El artículo 6.3 RGPD dispone: "la base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por: a) el Derecho de la Unión, o b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

A su vez, el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales establece que "*1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679*".

Es criterio de este Consejo que el artículo 77 LBRL constituye la habilitación legal que permite el tratamiento de datos personales por los concejales de una Corporación Local, siendo el régimen de acceso aplicable el que resulta de las previsiones establecidas en la legislación de régimen local (por todas, la Resolución 532/2024). En todo lo no previsto en esta normativa, se aplicará supletoriamente la normativa de transparencia.

Ahora bien, esta habilitación legal no legitima en todos los casos la comunicación de todos los datos personales, ya que deben tenerse en cuenta el resto de previsiones de la normativa de protección de datos, en particular, el principio de minimización.

Este principio de minimización está recogido en el artículo 5.1. c) RGPD:

> *"1. Los datos personales serán:*
>
> *c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);*

Este principio expresa la necesaria proporcionalidad en la resolución de los conflictos entre derechos fundamentales (en nuestro, caso, el derecho de participación política de los concejales no perjudique y derecho igualmente fundamental de protección de los datos), tal y como viene exigiendo el Tribunal Constitucional (por todas, la Sentencia 207/1996, de 16 de diciembre):

"Según doctrina reiterada de este Tribunal, una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales (por todas, STC 56/1996), entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad (por todas, SSTC 120/1990, 7/1994 y 143/1994), y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal (por todas, SSTC 37/1989, 85/1994 y 54/1996) viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad.

En este sentido, hemos destacado (SSTC 66/1995 y 55/1996) que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: «si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)"

La verificación de esta proporcionalidad en la solución a alcanzar exige en nuestro caso tomar en consideración el principio general de minimización de los datos enunciado en el artículo 5 del RGPD y que exige que los datos sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.

A sensu contrario, la comunicación de datos de carácter personal a los miembros de la corporación, cuando no sean ni adecuados, ni pertinentes o sean excesivos para las funciones que tienen atribuidas, no se ajustará a la normativa de protección de datos de carácter personal.

Este principio implica, por un lado, que el acceso a la información municipal, que incluya determinados datos de carácter personal, sin consentimiento de los afectados se vinculará necesariamente al ejercicio de las funciones que correspondan en cada caso al concejal de que se trate, en los términos previstos en la legislación de régimen local citada.

Así, el tratamiento de datos personales que puede hacer un concejal, encuentra su justificación, desde la perspectiva de la protección de datos, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas como miembro de órganos colegiados de la propia entidad local y, especialmente, en las funciones de control, como la formulación de preguntas, interpelaciones, mociones o incluso la moción de censura, que le atribuye la normativa de régimen local.

Cualquier otro tratamiento que pudiera realizarse a partir del conocimiento de datos personales de los interesados, y que no se justificara en el ejercicio de sus funciones, implicaría, de entrada, un cambio de finalidad que requeriría el consentimiento de la persona interesada o bien el amparo por ley.

Esta es, por otra parte, la solución que cabe extraer de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se ha aproximado a esta cuestión. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1998, a cuyo tenor:

"Entrando, pues, en el tema de fondo, ninguno de los intervinientes en el proceso pone en duda ni las facultades de decisión, control y fiscalización de las que participan los concejales en su calidad de miembros del Ayuntamiento ni el derecho que para el cumplimiento de estos cometidos les reconocen tanto el art. 77 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, como el 14 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, para obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y que resulten precisos para el desarrollo de su función, todo ello enmarcado en el art. 23.1 de la Constitución. Por eso la cuestión a

resolver tiene su punto de gravedad en la razón dada por la Alcaldía en los escritos a los que se remite al denegar la petición que ha constituido el objeto de este recurso: la aplicación de los principios contenidos en la Ley 12/1989, de 9 mayo, de la Función Estadística Pública, entre los que se encuentra el del secreto estadístico recogido en los art. 4.2 y 13 de dicho Cuerpo Legal, dirigido en este caso a preservar el derecho fundamental a la intimidad, por lo que se refiere a los datos personales recogidos en el Padrón.

Vemos, en definitiva, que la cuestión se centra en determinar los límites entre el derecho a participar en los asuntos públicos que para los concejales ampara el art. 23.1 de la Constitución y el derecho a la intimidad personal que a todos los ciudadanos otorga el art. 18.1 de la Constitución.

La legislación de Régimen Local no nos da una respuesta específica sobre el tema, pues no lo es su declaración de que el Padrón sea un documento público, ya que de esta naturaleza no se sigue que el acceso al mismo sea indiferenciado y mucho menos a los antecedentes para su formación.

Ante esta ausencia, vale que nos inspiremos en los criterios que sobre el particular se contienen en la invocada Ley de la Función Estadística Pública. Pues bien, aunque la misma parte del principio de garantizar el secreto estadístico, este secreto consiste en la prohibición de utilizar para finalidades distintas de las estadísticas los datos personales obtenidos directamente de los informantes por los servicios estadísticos (art. 14.3), estableciéndose que todo el personal estadístico tendrá obligación de preservar el secreto estadístico (art. 17) y ordenando el art. 4.4 que en virtud del principio de especialidad, es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos.

No siendo, desde luego, equiparable la noción de personal estadístico con la representación ciudadana que en el ámbito municipal asumen los concejales, lo cierto es que bien por vía de su aprobación o bien por la de fiscalización y control de los actos del Alcalde, los concejales están legitimados para participar en la elaboración del Padrón municipal y, sobre todo, para asegurarse de que la relación de los residentes y transeúntes en el término municipal que lo constituyen responde a la realidad, por lo que en este sentido responde claramente a su función representativa la petición de examen del Padrón y de sus antecedentes dirigida por los recurrentes al Alcalde, al ser su fin específico controlar aquella deseable adaptación a la realidad, lo que, por otra parte, no les exime de que cumplido el fin, queden obligados a sujetarse al deber de secreto respecto a aquellos datos personales que puedan atentar al derecho a la intimidad de los concernidos".

Esta sentencia, partiendo del reconocimiento de las "*facultades de decisión, control y fiscalización*" que corresponden a los concejales, declara que "*la determinación de los límites entre el derecho de participación política y el de intimidad*" se realiza a partir de las "*finalidades*" para las cuales serán utilizados los datos.

Y para realizar esta ponderación que permita alcanzar una solución proporcionada, la entidad que reciba la petición debe tener en cuenta todas las circunstancias del caso concreto, como serían los datos personales que se contienen en la documentación solicitada, los términos y la concreción con los que se formula la petición o los posibles sujetos afectados.

En este sentido, la Resolución de la Agencia Española de Protección de Datos del procedimiento sancionador PS/00464/2021, seguido contra un Ayuntamiento que había concedido el acceso al contenido íntegro de los Registros de entrada del Ayuntamiento a todos los concejales de la oposición, considera

que el acceso indiscriminado y libre de los concejales del ayuntamiento a los documentos que se adjuntaban en las inscripciones de los registrados generales de entrada y salida del consistorio infringía la normativa de protección de datos por haberse considerado que un concejal había tenido acceso a información que no era necesaria para el ejercicio de sus funciones y que ello suponía una infracción del artículo 5.1.c) del RGPD, que establece el principio de minimización de datos.

6. Por todo lo expuesto podemos concluir que facilitar a un concejal el acceso a documentación con datos personales exige a la entidad que reciba la petición ponderar en cada caso concreto los derechos o intereses en conflicto. Y ello impide poder concluir, a priori, que el acceso generalizado e indiscriminado de los concejales a toda la información que conste en la indicada plataforma permitiera garantizar esta ponderación de intereses. Especialmente si tenemos en cuenta que supondría el acceso a toda la documentación contenida en los expedientes y no únicamente a un listado de ellos.

Por la información de que dispone este Consejo, el acceso indiscriminado a toda la información que obra en la referida plataforma podría ser contraria al principio de minimización de datos y suponer un riesgo para la correcta protección de la información personal de los afectados, teniendo en cuenta el volumen de expedientes a los que se tendría acceso (en el año 2023 más de 2.000 expedientes, según la entidad reclamada) y al elevado número de posibles personas afectadas y la diversa naturaleza de los datos personales que podrían contenerse, entre ellos posiblemente categorías especiales o que requieren una especial protección teniendo en cuentas las competencias legalmente atribuidas a las corporaciones locales. La entidad reclamada no dispondría de elementos de control suficientes para garantizar el derecho a la protección de datos de las personas interesadas en los procedimientos administrativos; ni siquiera para responder a las obligaciones que la normativa de protección de datos establece a los responsables del tratamiento.

Todo lo expuesto hasta ahora se indica sin perjuicio de que fuera posible de alcanzar el mismo resultado por parte de los concejales, sin necesidad de identificar nominativamente a persona alguna, procediendo a un "*procedimiento de disociación*", esto es, tratando los datos personales de forma que no permitan la identificación de un afectado o interesado. Posibilidad de la que ninguna de las partes ha informado.

7. Como conclusión, debemos afirmar que conceder el acceso indiscriminado a la totalidad de los expedientes contenidos en la Plataforma Gestiona al concejal que solicita la información no permitiría a la entidad garantizar el cumplimiento de las exigencias previstas en la normativa de protección de datos, especialmente en lo que concierne al principio de minimización de datos. Este principio exige que, para cada caso concreto, se garantice que los datos comunicados sean adecuados, pertinentes y limitados en relación con la finalidad del tratamiento. Esta necesaria comprobación requiere que la entidad conozca las circunstancias específicas de cada caso para poder alcanzar una solución conforme a la normativa de protección de datos.

Además, la diversa naturaleza de los documentos que pudieran llegar a integrarse en los expedientes de la plataforma Gestiona podría determinar, además del límite referido a la protección de datos personales, la existencia de otros límites que no es posible fijar priori y en abstracto. De hecho, estas posibles limitaciones son las que parecen justificar la exigencia de autorización previa prevista en el artículo 14 ROF.

Dado el elevado número de expedientes y la falta de concreción en la petición, entendemos que la respuesta de la entidad fue conforme a la normativa que resultaba de aplicación a la solicitud de información. Procede pues desestimar este extremo de la reclamación.

8. En segundo lugar, "*Se solicita el desglose, para su incorporación a este escrito, de todas las actas de las sesiones celebradas por los órganos colegiados de esta corporación (plenos y*

comisiones informativas a los que he asistido), desde la constitución de esta nueva corporación, tras las elecciones municipales celebradas el 28.05.23, en las que constan todas las peticiones de acceso a expedientes y a la plataforma de gestor documental del ayuntamiento que, como se ha indicado, a la fecha, no se han cumplimentado"

La entidad reclamada pretende inadmitir la solicitud aplicando la causa prevista en el artículo 18.1 c) LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a *"información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración",* es decir, la información solicitada debe reelaborarse para ponerse a disposición de la persona solicitante en los términos de su petición.

Ante ello, debemos recordar respecto a las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento, que la fase de alegaciones de la reclamación, no es el momento procedimental oportuno para invocar una causa de inadmisión, ya que priva a la persona solicitante de conocer los motivos por los que la Administración no ha entrado en el fondo del asunto, y por lo tanto, de fundamentar debidamente su reclamación.

Pues bien, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto "acción de reelaboración" empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

> *1º) "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información".*
>
> *2º) "La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario".*
>
> *3º) Hay reelaboración "cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba… [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información".*
>
> *4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una "acción de reelaboración" cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud "carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada".*

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de "reelaboración" no implica *"la mera agregación o suma de datos […], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante", ni tampoco comprende el supuesto en el que la información, por contener datos de carácter personal, debe ser "anonimizada"* o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a algunos de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada.

Por su parte, el artículo 30 c) LTPA indica que *"Asimismo, no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente".*

Relacionado con esto, venimos exigiendo en anteriores resoluciones que el órgano o entidad interpelada aplique esta causa de inadmisión que realice y acredite un esfuerzo razonable para la

localización de la información solicitada. Así, en la Resolución 151/2019, de 10 de mayo, afirmábamos:

> *"...la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar "publicidad pasiva", y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6.c) de la LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los "contenidos o documentos" que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su "formato o soporte" [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos."*

Este Consejo es consciente de que, salvo excepciones, la puesta a disposición de la información solicitada exige un cierto nivel de reelaboración, la denominada "reelaboración general o básica" por el Tribunal Supremo: *"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013" (STS 810/2020, de 3 de marzo). "*

Pero también es cierto que esta labor de reelaboración, aún interpretada restrictivamente, no puede superar determinados niveles de exigencia que suponga un uso irracional de los recursos humanos y materiales de los que disponga la Administración. El propio Tribunal Supremo, en la sentencia indicada, expresa que: *"De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información".*

En este caso, este Consejo no coincide con la opinión acerca de la dificultad para ofrecer la información solicitada, por no ser amplio ni los términos de la solicitud, teniendo presente que el numero de comisiones de Pleno permanentes y extraordinarios del Ayuntamiento de Pulianas no es elevado, como tampoco es excesivo el período temporal al que se refiere (*desde la constitución de esta nueva corporación, tras las elecciones municipales celebradas el 28.05.23*).

Además la entidad reclamada debe disponer de un sistema informático que permite extraer la citada información, pues como reconoce se trata de *"información que formará parte de las posteriores actas del Pleno"*, las cuales se hacen públicas en el Portal de Transparencia, por lo que se puede suponer que debe haber una previa digitalización de esa información, sin perjuicio de la quizá necesaria *"labor de anonimización"* , pero que como hemos indicado, según el Criterio Interpretativo 7/2015, no entraría en la noción de "reelaboración".

Por lo tanto, a la vista de la petición del reclamante y de la respuesta ofrecida por la entidad reclamada, este Consejo no considera que en este caso haya quedado debidamente acreditado que la información solicitada incurra en la causa de reelaboración alegada.

Además, en la valoración de la aplicación de la causa de inadmisión, tal y como hemos venido sosteniendo en anteriores resoluciones (Resolución 151/2019, de 10 de mayo) , es requisito exigible para la su aplicación que la entidad realice y acredite un esfuerzo razonable para la localización de la información solicitada, y en este supuesto, no queda acreditado que el Ayuntamiento haya desplegado ningún esfuerzo por atender la solicitud de información planteada.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información a la que se estima el acceso, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de información pública de:

“El desglose de todas las actas de las sesiones celebradas por los órganos colegiados de esta corporación (plenos y comisiones informativas a los que he asistido), desde la constitución de esta nueva corporación, tras las elecciones municipales celebradas el 28.05.23, en las que constan todas las peticiones de acceso a expedientes y a la plataforma de gestor documental del ayuntamiento”

Todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Quinto y Sexto.

Segundo. Desestimar la reclamación en cuanto a la solicitud de información pública de:

“acceso a todos los expedientes que obran en los servicios de la Corporación, por vía electrónica, a través del alta en el Gestor documental que utiliza el Ayuntamiento (…)”.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente